

## 测绘成果保密利弊浅析

熊伟

(国家测绘局 测绘发展研究中心, 北京 100830)

**摘要:** 测绘成果保密是测绘事业能否可持续发展的关键问题, 涉及测绘事业发展的方方面面。本文客观地阐述了测绘成果保密产生的积极影响以及带来的不利影响, 并辩证地分析了其中的利弊, 为正确认识测绘成果保密问题提供了重要思路。

**关键词:** 测绘成果; 保密; 利弊; 浅析

**中图分类号:** P205

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1672-5867(2010)05-0218-03

## Analysis on the Pros and Cons of the Secrecy of Surveying and Mapping Achievement

XIONG Wei

(Development and Research Center of SBSM, Beijing 100830, China)

**Abstract:** The secrecy of surveying and mapping achievement is the key issue about whether mapping career can develop sustainably, which involves all aspects of the development of surveying and mapping career. This paper objectively described the positive impact and adverse effects resulting from surveying and mapping achievement, and dialectically analyzed the pros and cons of them, and provided important ideas for correctly understanding the surveying and mapping achievement.

**Key words:** surveying and mapping achievement; secrecy; advantages and disadvantages; analysis

### 0 引言

人类社会生产生活中的各类信息 80% 以上与空间分布和地理位置相关。地理信息是国家重要的基础性、战略性信息资源, 是国家信息化建设的重要内容, 也是整合各类自然资源信息和经济社会人文信息的基础平台, 在促进国家现代化建设、服务国民经济各相关领域发展等方面发挥着重要作用。随着我国现代化进程的逐步加快、国家信息化进程的快速推进, 经济社会发展和人民群众对测绘成果的需求程度也在不断提高, 但是基于信息安全和国家安全的考虑, 测绘成果大范围的利用一直没有放开, 这个矛盾存在已久。在此形势下, 需要更进一步认清测绘成果保密的利害关系, 准确把握孰重孰轻, 正确权衡利弊, 为做出明智的决策奠定重要的基础和依据。

### 1 测绘成果保密产生的积极影响

#### 1.1 有利于维护国家安全社会稳定

依据《测绘法》, 测绘是指对自然地理要素或者地表人工设施的形状、大小、空间位置及其属性等进行测定、

采集、表述以及对获取的数据、信息、成果进行处理和提供的活动。其形成的成果相当一部分都包含了敏感的位置和属性信息, 很多涉及到了国家秘密, 关乎国家安全、民族利益和社会稳定, 比如高精度的地理信息数据如果运用到制导武器系统中, 如巡航导弹, 在战争中敌人就能远程精确打击重要目标, 对国家安全构成威胁; 关键基础设施的坐标、地形、地貌等地理信息的精确数据一旦泄露, 被恐怖主义和分裂主义分子掌握, 将会对社会稳定产生极大的潜在风险; 此外, 重要的地质、海洋等地理信息也都属于国家机密, 各国无不严加保守。因此, 必须加强对测绘成果的管理, 特别是加强对涉密测绘成果的管理。

#### 1.2 有利于强化测绘行政管理职能

根据《关于印发〈全国测绘行政执法依据〉和〈全国测绘行政执法职权分解〉的通知》(国测法字[2007]10号文), 测绘行政主管部门的行政管理职能共六类 102 项。其中, 涉及测绘成果涉密性质的行政职能共 30 项, 约占 1/3。由此来看, 测绘成果保密管理在测绘行政管理中占有很重要的份量, 该项职能的存在不仅仅是有助于加强其自身的管理, 而且对于测绘市场、地图市场、测绘资质

收稿日期: 2010-01-04

作者简介: 熊伟(1982-), 男, 湖北鄂州人, 助理研究员, 硕士, 2006年毕业于武汉大学大地测量与测量工程专业, 主要从事测绘发展战略研究工作。



等方面的监督管理也具有积极的推动作用,极大地强化了测绘行政管理的职能。如果将测绘成果保密管理这一职能从测绘行政管理中除去,整个测绘行政管理的职能直接将会削弱近1/3,同时还会影响与之关联的其他职能,测绘行政管理的深度和广度将非常的局限,无论从促进测绘事业可持续发展的角度出发,还是从国家的安全保护来说都是不利的,因而应不断地强化测绘成果保密管理职能。

### 1.3 有利于加强部门间协调合作

由于涉密测绘成果涉及到国家安全,光靠一个部门来加强保密管理、保护涉密信息安全,无论是理论上还是实践中都不大可能,而需要多方共同参与到测绘成果保密中来。为此,测绘行政主管部门作为测绘成果保密管理的主体,在履行好自己职责、维护好地理信息安全的同时,就有责任有义务加强与保密、安全、公安、工信、工商、海关、旅游、科技、教育、新闻出版、军队等部门的联系,多方合作、协调互助,共同推进测绘成果安全保密。从此层面来看,实行测绘成果保密管理就有利于推动测绘部门与其他相关部门间的合作与交流,通过采取“联合作战”的保密方式就架起了测绘部门与其他相关部门间进一步沟通的桥梁,这对于进一步提升测绘行政管理在国家行政管理中的地位 and 作用,促进整个国家行政管理体系的协调发展具有重要意义。

## 2 测绘成果保密带来的不利影响

### 2.1 降低测绘公共服务水平

按照测绘公共服务的基本内涵,结合经济社会发展对地理信息的需求,测绘公共服务的主要内容应包括测绘成果服务、地理信息公共平台服务、应急测绘保障服务、测绘技术支持服务等。基于此,测绘成果是测绘公共服务的重要内容,同时也是其主要存在形式和重要表现形式。测绘成果数量的多少、质量的高低、适应性的强弱、服务方式便捷与否将会直接影响到测绘公共服务的水平。

测绘成果保密带来的直接问题就是,测绘成果中相当一部分都包含了敏感的地理信息,属于涉密信息,不能公开提供,服务社会的测绘成果数量相对减少了,测绘公共服务的总体水平受到影响;其次,导致很多测绘成果资料和信息不能公开在网络上发布,影响了其他部门、单位或个人获取测绘成果的效率,进而间接降低测绘公共服务的水平;再次,通常涉密的测绘成果都包含了精确度较高的位置信息和准确度较高的属性信息,这些信息更能适应社会大发展和国防建设的需要,然而基于保密的原因,这些高水准的测绘成果受到公开的限制,通过常规渠道是无法获得的,在此情况下测绘公共服务的水平自然也会受到影响。

### 2.2 影响相关部门信息公开

随着我国经济建设步伐逐步加快,国民经济建设各领域、各部门对测绘成果的需求越来越旺盛。通常,国家

相关部门都能通过正常的手续获取所需的测绘成果(大多为高精度的测绘成果),通过将这类成果作为专题图的基础底图或是专题数据库的基础数据库,在其上叠加各种专题要素或信息,形成更具实用性的新的成果,进一步满足经济社会发展和人民群众生活的需要。然而,这类通过融合基础测绘成果形成的专题成果,由于使用的基础测绘成果通常为涉密测绘成果(具有保密性或者过高的密级),导致新生成的专题图或专题数据库也被视为保密,这就致使这些部门的相关信息不便也不能对社会公众开放,因而也难以发挥更大的实际效用。总的来说,虽然从本质属性上来看,新生产的专题信息并非传统意义上的保密信息,但由于附加了涉密的测绘成果信息,无论是根据国家的保密规定,还是从维护安全的角度来看,它们都不可以向公众开放,这也就影响了相关部门的信息公开。

### 2.3 影响对外开放政策实施

在我国改革开放基本国策不断深入的背景下,测绘事业发展顺应国家大的发展趋势,大力实施“引进来”和“走出去”的发展战略,积极推进国际交流与合作,着力促进中国测绘走向国际化。涉外企业对我国测绘成果需求也在不断增加,特别是涉密测绘成果,因为这部分成果精度高、可靠性强,更符合他们的需要。然而,从维护国家安全和防范潜在风险的角度出发,涉密测绘成果是不可能随便对外提供的,这就一定程度影响了测绘领域的对外开放。

另外,虽然某些涉密测绘成果允许对外提供,但是这类成果都要经过比一般涉密资料更加严格的审批,而且还须征得军方同意,使用过程必须接受严格的动态监管。这种严格的、复杂的审批和监管过程,在对外开放和国际合作中,定会影响相关工程项目的实施进度。

### 2.4 影响地理信息产业发展

地理信息产业是在充分利用信息技术和信息资源基础上发展起来的战略性新兴产业。21世纪以来,我国地理信息产业取得了突飞猛进式的发展,并在支持经济、社会、国防等领域的信息化建设中发挥了重要作用。据统计,2008年,我国地理信息产业的总产值超过600亿元,年平均增长率超过25%,其已成为国民经济新的增长点。虽然目前我国地理信息产业发展取得了不错的成绩,表面来看,测绘成果保密对地理信息产业发展的似乎没有多大影响,或者说并没带来实质性的负面影响,但是如果仔细分析,其也会带来不小的影响。

在地理信息产业的发展过程中,地理信息资源的开发利用既是基础、更是关键。然而,我国当前的测绘成果保密制度,对地理信息资源的开发利用方面限制较多,特别是经济社会发展急需的大比例尺、高精度、多时相、全要素的地理信息资源,导致地理信息企业可开发利用的资源有限或者对地理信息资源开发利用的程度不高,难以形成覆盖面更广的测绘产品、提供更好的地理信息服务,进而影响地理信息产业的进一步发展壮大。由于涉

密测绘成果本身没有参与市场运作,无法用一个定量的方法精确计算它在市场中对地理信息企业发展产生的作用,但是不管怎样,只要测绘保密问题存在,将始终会限制地理信息资源的开发利用,对地理信息产业发展产生的消极影响是永远也不会消除的。

### 3 结束语

通过上文关于测绘成果保密的利弊分析,表面上看弊似乎大于利,但是必须全面地、综合地、辩证地看待此项工作。一方面,测绘成果保密有利于保障国家安全和民族利益,为经济建设和社会稳定提供了重要保障,就这一点必保无疑,因为如果国家安全和稳定都得不到保障,那么经济社会的快速发展、人民群众的安居乐业、社会主义小康社会的全面建设更无从谈起。另一个方面,也必须清楚地认识到测绘成果保密带来的各种问题,降低测绘公共服务的水平、影响地理信息产业的发展,就等同于降低了测绘为经济社会发展提供保障服务的能力和水平。总的来看,测绘成果保密的问题是一个矛盾的

对立统一体,解决好此项问题,关键要把握好一个度,测绘成果保密既要符合国家的安全标准,又要适应经济社会发展的要求。对于确是涉及并危及到国家安全和民族利益的地理信息要狠抓保护,对于更加有利于促进经济社会发展 and 提高人民群众生活质量的地理信息要尽可能扩大其应用,拓展测绘服务的广度和深度。

### 参考文献:

- [1] 张清浦,苏山舞,赵荣.地理信息保密政策研究[J].测绘科学,2008,33(1):14-16,20.
- [2] 徐开明.地理信息公共服务平台建设与现代测绘服务模式[J].地理信息世界,2006,4(3):41-47.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国测绘法[M].北京:测绘出版社,2002.
- [4] 周德军.关于地理信息产业有关问题的探讨[J].地理信息世界,2007,5(3):17-23.

[责任编辑:王丽欣]

(上接第 217 页)

进行整合和优化配置,形成符合信息化测绘要求、布局合理、功能齐备的现代化技术装备体系;另一方面,要密切跟踪测绘技术和装备技术发展前沿,积极引进具有市场潜力的、实用性强的高新技术装备,从基础设施、基础条件平台、大型仪器设备、大型专业软件和测绘数据库测试平台、先进仪器检测平台、野外测图高新技术装备、应急测绘装备、测绘科技信息与文献资源库等方面开展信息化测绘装备与工程建设,配置现代化的仪器设备与技术研发所需场地和环境条件。

### 2.5 信息化测绘人才体系建设

任何先进的技术都是人类创造和使用的,如果没有掌握先进技术的人才,即使引进再先进的技术也不能转化为现实生产力。在信息化测绘体系建设中,人才的培养是最主要的,所有的管理、技术、装备,归根结底都需要人来操纵和实施。在信息化测绘人才体系建设中,要培养一支人员精干、管理高效、技术过硬以及能够自主创新的人才队伍。

一是稳定现有科技人员,增强科研与生产中对人才的凝聚力和吸引力。充分鼓励人才的流动和交流。技术不交流、人才不流动、思想的火花就难以撞击闪现,长期下去,就会缺乏活力,不利于测绘技术创新。

二是在重大项目和新项目中锻炼和培养人才,让优秀人才在国家 and 地方重大基础测绘项目中挑重担,熟悉生产各个环节,让他们在生产中实现技术创新和自身能力提高。

三是有计划地引进和培养优秀测绘科技人才,充实和壮大测绘技术创新队伍。

四是培养和造就一批测绘经营管理人才,具有较高的测绘管理水平,能对测绘发展方向作出准确判断并引导单位不断开拓新的测绘服务领域。

### 3 结束语

基础测绘单位作为以基础测绘数据采集、处理和服务于一体的生产型单位,在未来将面临着广阔的发展空间和良好机遇,同时又面临着严峻的挑战和更高的要求。目前,我国的测绘体系正从数字化测绘向信息化测绘转变,基础测绘单位在信息化测绘体系建设中扮演着重要的角色,基础测绘单位信息化测绘体系建设如何建设、建设到什么样的程度,需要不断的探索和思考。

### 参考文献:

- [1] 李德仁,邵振峰.信息化测绘的本质是服务[J].测绘通报,2008(5):1-4,32.
- [2] 张辉.新时期下信息化测绘技术的发展[J].信息化建设,2009(3):28-30.
- [3] 周星,周德军,乔朝飞.信息化测绘技术体系的基本构成与战略重点探讨[J].测绘科学,2008,33(5):84-87.
- [4] 李德仁.21世纪测绘发展趋势与我们的任务[J].科技视野,2006(2):36-37.

[责任编辑:王丽欣]

